Backgrounder

BP-162E

Crossing the Floor and the Party System

Michel Rossignol
Political and Social Affairs Division

February 1987

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88-00692/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their own fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
DISCIPLINE	2
DISSENT	10
DEFECTION	15
CONCLUSION	19
REFERENCES	20

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-2/162E

ISBN 0-660-12475-0

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

CROSSING THE FLOOR AND THE PARTY SYSTEM

INTRODUCTION

> Watch it. Every dog is allowed one bite, but a different view is taken of a dog that goes on biting all the time.
>
> Prime Minister Harold Wilson addressing backbench Labour MPs, 2 March 1967.

Prime Minister Wilson's warning to his party's backbenchers was clear. A Member of Parliament of the party in power can disagree once in a while with the Cabinet's policies, even vote against a legislative proposal for reasons of conscience, but an MP who criticizes Cabinet actions and votes frequently against his own party will inevitably anger the party leadership. The party in power wants to maintain its majority in parliamentary votes and, through party discipline, keeps a tight rein on the votes of its MPs. Meanwhile, opposition MPs are also made aware of the necessity of toeing the party line. Indeed, nowadays the Westminster model of government is generally seen as being synonymous with the notion of strong party discipline.(1) The result of a vote may be a foregone conclusion, but the show of strength is important for each party. Though MPs who break ranks too often can face disciplinary action, such as temporary exclusion from their caucus, party loyalty is usually enough to temper their dissent and to make them vote again with the party.

---

(1) Gregory S. Mahler, "The Westminster Model Away from Westminster: Is It the Only Way?", The Parliamentarian, Vol. 67, No. 3, July 1986, p. 108.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In this environment of strong party loyalty and discipline, nothing can be more dramatic than actual defection from party ranks when MPs cross the floor to sit opposite their party or even to join the ranks of another party. If occasional dissidence by MPs raises the ire of the party leadership, it is easy to imagine the antagonism which develops when an MP thus abandons a party altogether. What, therefore, makes an MP do such a thing after having been a loyal and disciplined representative? Each crossing of the floor has its particular set of circumstances, personal and political, so that it is difficult to generalize on the causes of such defections, but the conflict which sometimes exists between the MP's role as the electors' representative and his or her role as a disciplined party follower is one factor. To determine the extent to which this is so, three aspects of the Westminster model of government will be examined: the development of party discipline, the impact of dissent within party ranks and the causes of party defections.

DISCIPLINE

Many countries have adopted the Westminster model of parliamentary government, but practices have evolved differently in each. In Canada and Australia, for example, the Westminster model was adopted long before parties became a dominant feature of the British Parliament; yet, in these two countries, party discipline is just as evident as it is at Westminster. Party discipline may not be as predominant in newer nations, but it might become so eventually, since many of these countries are now at a stage of economic and political development similar to that of Canada and Australia in the late nineteenth century, at the beginning of party politics.(2) Party discipline develops when political parties want to ensure that their legislative proposals or their opposition to them will be regularly endorsed in the parliamentary votes of their representatives.

---

(2) N.J. Miners, "Floor Crossing and Pork-Barrel Politics in New Nations," Parliamentary Affairs, Vol. 25, No. 1, Winter 1971-1972, p. 17.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In Britain and Canada, party politics became a factor when the franchise was further widened around 1867. In Britain, this extension, among other things, made the electorate too large to be bribed, thereby increasing the need to contact it through political parties.(3) Political groupings within the House of Commons were not new, but the enlarged franchise increased the importance of the parties in the election of representatives. Party discipline became a factor in voting in the House only in the early part of the twentieth century, when the party organization within Parliament became as developed as the organization outside it and the need for better communication between the party leadership and the Members had become evident.(4)

In Canada, political parties went through similar stages of development. Prior to Confederation, political groupings existed in the various legislatures, but the period was marked by great instability. The most successful government coalition in the Province of Canada was formed by the Liberal-Conservative party led by John A. Macdonald; this party, though weaker than that of the Liberals, was more disciplined and cohesive.(5) Though the advantages of party discipline were already becoming evident, national parties did not develop quickly after Confederation in 1867 -- partly because of the nature of the electoral process. In the general elections of 1867, 1872 and 1874, the voting was open and some constituencies voted after others. This situation favoured the government; voters did not want to be seen as supporting the opposition and constituencies were careful to vote for the winners in the other constituencies. This did not help the development of national political parties; both the MP and the voters of a constituency were more concerned with being on the winning side than with having their political views

---

(3) Philip Norton, "The Organization of Parliamentary Parties," in S.A. Walkland, The House of Commons in the Twentieth Century, Essays by Members of the Study of Parliament Group, Clarendon Press, Oxford, 1979, p. 7.

(4) Ibid., p. 9.

(5) Hugh G. Thorburn, "The Development of Political Parties in Canada," in Hugh G. Thorburn, Party Politics in Canada, 5th ed., Prentice-Hall, Scarborough, 1985, p. 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

represented.(6) Prime Minister Macdonald called MPs from such constituencies "loose fish". The number of "loose fish" dropped dramatically in the general election of 1878 when the secret ballot was introduced and voting took place simultaneously in most constituencies. Party affiliation was now a key factor not only in electing an MP, but also in determining who would form the government.(7)

Political parties continued to evolve as Canada developed westward. Constituencies in the West were careful to vote for the government side until the railway was completed, but turned to partisan politics once it was safe to do so. Therefore, by 1896, the Conservative and Liberal parties had become national entities and a national two-party system was well established.(8) Both parties sought support from all classes and from all religious and ethnic groups so that conflicts among these were dealt with quietly within each party rather than openly between the two parties.(9) This approach imposed a discipline on party members.

The development of Australian party politics was similar but more turbulent. Disciplined parties emerged around 1890, but conflicts between and within them were more open and disruptive. The real impetus to the development of party discipline was a series of dramatic defections from one party to another in the early 1900s.(10) Australian parties became some of the most disciplined in the world in reaction to the tumult of these early years.

In short, in spite of totally different conditions, by the early part of this century, political parties in Britain, Canada and Australia had reached a similar level of party discipline in their respective legislatures. Over the years, the advantages of party discipline had

---

(6) Escott Reid, "The Rise of National Parties in Canada," in Hugh G. Thorburn, Party Politics in Canada, 5th ed., Prentice-Hall, Scarborough, 1985, p. 12.

(7) John C. Courtney, "Recognition of Canadian Political Parties in Parliament and in Law," Canadian Journal of Political Science, Vol. 11, No. 1, March 1978, p. 35.

(8) Reid (1985), p. 17.

(9) Thorburn (1985), p. 5.

(10) Dean Jaensch, The Australian Party System, George Allen and Unwin, Sydney, 1983, p. 122.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

become evident, especially for the party forming the government: it was assured of having its legislative program passed, leaders could devote more time to governing rather than to rallying the support of party members and the stability of the government was ensured. Opposition parties also saw advantages in party discipline, such as its help in presenting a strong and united position against government policies and as preparation for the time when they would form the government. While political parties developed and party discipline took hold in the legislatures, however, the notion of the representative role of the MP did not necessarily keep pace. Thus, though Hansard did not indicate party affiliation, political parties came to dominate the day-to-day workings of the legislature.

When political parties were just loose groupings of partisans, MPs saw themselves as individuals representing constituencies. For Edmund Burke, the influential eighteenth century political thinker, parliamentary deliberation was supposed to produce rather a consensus among the MPs on actions which would be in the interest of the nation, than a divided legislature under the majority's sway.(11) Burke supported the trustee style of representation, which implied the MP should advance both the constituency and national interest instead of being simply a delegate of the constituency. One of the greatest ironies of British parliamentary politics in the nineteenth century was the development of disciplined political parties at a time when this trustee style of representation was being asserted.(12) Members of Parliament became primarily representatives of political parties. MPs were elected because they represented a party platform and were committed to supporting the implementation of that platform whenever it came to a vote in the House. This was as true in Canada and Australia as it was in Britain. Even so, long after the turn of the century, Canadian MPs still claimed that parties did not play an important role in the House. A Member representing the Commonwealth Cooperative Federation (CCF), E. Regier, stated in 1955:

---

(11) David Judge, "British Representative Theories and Parliamentary Specialisation," Parliamentary Affairs, Vol. 33, No. 1, Winter 1980, p. 43.

(12) Ibid., p. 45.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> It is a valuable feature in the whole British parliamentary system that political parties as such are not recognized. If they are not recognized and if, in the first place, I owe my loyalty to this house as a member of the House of Commons and not as a member of the CCF, then it also is very important that we do not strengthen the hands of political organizations in Canada as such.(13)

Even in the 1950s, many parliamentarians still viewed representation as being inherently individualistic, still believed that the collective wisdom of individual MPs was preferable to the narrower view of political parties and still felt a greater loyalty to Parliament than to these parties.(14) Yet, in the same period, many legislatures witnessed the strongest party cohesion ever.

Such was the case in Britain between 1945 and 1970 where both the Labour and Conservative parliamentary parties demonstrated a very high degree of cohesion.(15) Party cohesion was also strong in Canada, even in provincial legislatures such as that in Quebec, where the governing party did not encounter any dissenting vote by its members between 1945 and 1960.(16) At the federal level, party cohesion became even more important in the 1960s because of numerous minority governments and the increasing presence of third parties. Why did parliamentarians who viewed representation as being individualistic demonstrate so much party cohesion in divisions? The answer is party discipline.

A political party expects support from its representatives in the legislature and can discipline those who do not toe the party line. Most representatives never have to be disciplined because they are very loyal to their party and always act in its interest and follow its directives. Representatives have obligations to the party leadership which

---

(13) Canada, House of Commons, Debates, 12 July 1955, p. 6002.

(14) Courtney (1978), p. 33.

(15) Philip Norton, "The Changing Face of the British House of Commons in the 1970s," Legislative Studies Quarterly, Vol. 5, No. 3, August 1980, p. 333.

(16) Louis Massicotte, "Le Parlement du Québec en transition," Canadian Public Administration, Vol. 28, No. 4, Winter 1985, p. 557.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

supported their candidacies and to the electorate which selected their party platform over another.(17) Indeed, the high level of party cohesion in Canada, at both the federal and provincial level, during the 1935-1965 period was largely due to the control exercised by the leadership over party resources.(18) Such control is understandable since MPs, even with exceptional efforts, simply cannot reach or, more importantly, affect the electorate to the same extent as the party leader or platform.(19) Moreover, only the party has the resources to mount the costly campaigns in the mass media which are an essential part of modern day elections. Therefore, MPs already owe much to their parties when they enter Parliament.

In countries with long experience with the Westminster parliamentary model, party discipline is now an established tradition. Members develop a kind of routine loyalty, agreeing naturally with the dictates of party discipline or learning to live with them.(20) After all, the representatives agreed when they stood for election to use party labels and share the ideological goals which brought their party together in the first place. Again, for the party forming the government, party discipline is necessary to pass the legislation it formulates and to retain the confidence of the House. The frontbench MPs, those who form the Cabinet, need the voting support of the backbench MPs of their party to remain in power. It is also in the interest of backbenchers to support the frontbenchers in order to allow the Cabinet to prepare policies which will satisfy the demands of the electorate and ensure re-election of the governing party.

---

(17) Edward Crowe, "The Web of Authority: Party Loyalty and Social Control in the British House of Commons," Legislative Studies Quarterly, Vol. 11, No. 2, May 1986, p. 164.

(18) Paul Pross, "Parliamentary Influence and the Diffusion of Power," Canadian Journal of Political Science, Vol. 28, No. 2, June 1985, p. 244.

(19) William Irvine, "Does the Candidate Make a Difference? The Macro-Politics and Micro-Politics of Getting Elected," Canadian Journal of Political Science, Vol. 15, No. 4, December 1982, p. 779.

(20) Crowe (1986), p. 165.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

For added measure, the governing party can offer patronage. A good portion of the party caucus is already bound by discipline through appointment to positions such as those of Cabinet Ministers or parliamentary secretaries.(21) The promise of promotion to such desirable positions, appointment to committees or special positions, or the allocation of resources to their constituencies is usually sufficient to ensure discipline in the caucus members. Of course, parties in opposition do not have the same resources, but loyalty while in opposition improves the chances for MPs to be nominated to frontbench positions when their party forms the government. Besides, disunity within an opposition party is considered harmful to its image in the electorate,(22) and if opposition MPs ever hope to be nominated to the front-benches, they must first help their party to win electoral favour.

If these incentives are not sufficient to keep MPs in line, parties can also threaten to use disciplinary action. The party leader and the party whip can threaten an MP who criticizes the party or votes against its legislation too often with a series of sanctions. These include expulsion from the caucus, delay or denial of promotions, withdrawal of office accommodation and staff, refusal of assistance for constituency work, loss of appointments to committees and delegations, denial of opportunity of asking questions in Question Period and even the withholding of party resources and party label at election time.(23) The variety and scope of sanctions which party leaders and whips can impose on MPs clearly demonstrate the control of political parties over parliamentary affairs. Outside Parliament, party organizations such as constituency associations can also impose sanctions on a disloyal MP, including withdrawal of support for re-election. To avoid arousing an MP's resentment, the party leader and whip may rely on criticism by the party's constituency organization to

---

(21) Richard Rose, "Still the Era of Party Government," Parliamentary Affairs, Vol. 36, No. 3, Summer 1983, p. 285.

(22) Crowe (1986), p. 161.

(23) Lucinda Flavelle and Philip Kaye, "Party Discipline and Legislative Voting," Canadian Parliamentary Review, Vol. 9, No. 2, Summer 1986, p. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

bring the Member back into line rather than threatening sanctions at the parliamentary level.(24) A disloyal MP could, however, face party sanctions at both the parliamentary level and in the constituency.

For good measure, some parties also adopt formal disciplinary rules which are made clear to candidates before they even stand for election. The Parliamentary Labour Party in Britain, for example, has the power to punish Members who do not vote in accordance with the decisions of the parliamentary party, except for abstentions for reasons of conscience.(25) In New Zealand, candidates for the Labour Party must sign a pledge which stipulates that they must vote as directed by the caucus of the party.(26) A pledge is also used by the Australian Labour Party. The Liberal Party in Australia does not use pledges, but obtains almost the same level of party cohesion through careful pre-selection of candidates.(27) Indeed, most political parties pay special attention to party loyalty when recruiting candidates. For the New Democratic Party (NDP) in Canada a good candidate believes in party policy and is not likely to engage in a personal vendetta.(28) Moreover, a party leader may refuse to endorse a candidate who has won nomination at the constituency level but who may not entirely agree with party policy. In 1974, for example, the leader of the Progressive Conservative Party, Robert Stanfield, refused to endorse Leonard Jones's candidacy, since his views on bilingualism were not in accord with those of the party.(29)

In short, in many Parliaments shaped in the Westminster mould, party discipline is a predominant feature because of the importance of party voting in the legislative procedure, the loyalty MPs have for their party and the scope of sanctions which can be imposed on MPs if they

---

(24) Crowe (1986), p. 163.

(25) Norton (1979), p. 25.

(26) Keith Jackson, "Caucus -- the Anti-Parliament System?", The Parliamentarian, Vol. 59, No. 3, July 1978, p. 159.

(27) Jaensch (1983), p. 123.

(28) "Recruiting Candidates for Elected Office, How Parties Make Them Run," Parliamentary Government, Vol. 2, No. 2, Winter/Spring 1981, p. 14.

(29) Courtney (1978), p. 53.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

step out of line. Yet, despite the weight of tradition and the consequences of disloyalty, MPs sometimes ignore the dictates of their party and vote against it.

DISSENT

In general, Parliaments have often witnessed isolated cases of dissent, even as party discipline became more and more stringent. MPs dissented either by criticizing their party's policies or by actually voting against their party in divisions. With party caucuses containing dozens and even hundreds of MPs, one can expect difficulty in obtaining complete unanimity on every political question. But in the last quarter century, parliamentary dissent has attracted considerable attention because it manifests itself, sometimes quite strongly, at a time when party discipline appeared to be at its peak in many Parliaments. Dissent in the "Mother of Parliaments," the British Parliament, has attracted most of the attention.

In the 1960, and even more in the 1970s, rebellious behaviour by British MPs increased considerably at Westminster. Many MPs in the governing party often ignored party discipline and voted against the government, especially in the 1970-1974 period when the Conservatives were in power. One hypothesis blames the dissent on poor leadership by Prime Minister Edward Heath and the resulting poor communications between the frontbenches and the backbenches.(30) Failure by the leader to make appointments effectively and to communicate with backbenchers would certainly reduce party cohesion, especially in the Conservative party where loyalty to and agreement with the leader was more important than in the Labour party, which considered the platform more important.(31) A second hypothesis points out that governments were defeated in many votes during

---

(30) Mark Franklin, Alison Baxter and Margaret Jordan, "Who Were the Rebels? Dissent in the House of Commons, 1970-1974," Legislative Studies Quarterly, Vol. 11, No. 2, May 1986, p. 145.

(31) Crowe (1986), p. 171.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

the 1970s without being forced to resign.(32) Between 1972 and 1979, the Conservative and Labour governments suffered 65 defeats in divisions, but, since most of these defeats were not on votes of confidence, the government remained in power. The grip of party discipline on MPs therefore loosened as cross-voting became more acceptable and threats of disciplinary action by whips and constituency organizations no longer had the same impact.(33) A third hypothesis contends that parliamentary behaviour has changed because the social characteristics and occupational backgrounds of MPs are quite different from those of their predecessors.(34) The trend among backbenchers is to treat their position as full-time rather than part-time work and this, among other things, may encourage them to assert their views on policy and vote as they wish.(35) In short, the new breed of MP is apparently more willing to demonstrate its dissension. In fact, the dissent of British MPs during the 1970-1974 period was likely the result of the combination of all three factors: poor communication within the party caucus, reduction in the consequences of dissent and a more independent attitude among MPs. These factors, together or separately, can also explain growing dissent in other Parliaments based on the Westminster model.

The level of dissent in the British House attracted considerable attention and, in fact, paved the way for procedural reform in that country.(36) In Canada, the British example no doubt influenced the Special Committee on the Reform of the House of Commons which called for the relaxation of party discipline in 1985. By treating fewer votes as questions of confidence, it was suggested that MPs would be freer to vote against their party. The fact remains that the most

---

(32) Franklin et al. (1986), p. 145.

(33) Philip Norton, "Britain's Reform Parliament," The Parliamentarian, Vol. 67, No. 2, April 1986, p. 62.

(34) Franklin et al. (1986), p. 144.

(35) Richard Rose, "British MPs, More Bark than Bite?", in Ezra Suleiman, Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics, Holmes and Meier, New York, 1986, p. 23.

(36) Norton (1986), p. 62.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dissenting MP of the 1974-1979 British Parliament still voted with his party in 90% of the divisions.(37) In 1,505 divisions, the MP voted against the party 156 times, a considerable number, but not necessarily an indication of complete independence. In short, even the dissenting MPs voted with their party most of the time and the majority of MPs did so all the time. Party discipline no longer guaranteed complete unanimity when MPs voted, but it had by no means disappeared.

In fact, most of the dissent at Westminster was in the name of greater partisanship.(38) Most MPs who vote against their party do so not because they no longer agree with the platform, but rather because they disagree with the manner in which parts of it are represented in the House. Differences of opinion between the MPs of a party are usually worked out in the party's caucus before the vote in the House. MPs vote against their party when they cannot reconcile themselves to the views held by the majority in the caucus and because they are so committed to their own views that they can resist the exhortations of party colleagues, whip and even leader. By voting against their party, MPs simply wish to demonstrate their dissent. The fact that, at Westminster, governments can be defeated in votes yet not forced to resign, gives MPs greater freedom to dissent because the consequences are not as serious as before. A similar situation exists at present in Ontario where, in a minority government situation, the Liberal and NDP leaders have agreed that only the budget and specific motions of confidence will be considered matters of confidence. As at Westminster, however, the new situation has not really changed voting patterns.(39) MPs still usually align themselves with their parties when there is a vote and party cohesion is still evident.

In short, dissent among MPs is still very much a lone-wolf phenomenon.(40) In countries such as Canada, Australia and Britain, party cohesion is such that only a small number of MPs ever cast dissenting

---

(37) Rose (1986), p. 25.

(38) Ibid., p. 27.

(39) Flavelle and Kaye (1986), p. 9.

(40) Rose (1986), p. 27.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

votes. Dissenting MPs seldom band together to plead their case and do not necessarily share the same views just because each may vote against the party. Dissent is an individual action, something difficult in a body like a legislature where the group is all-important. An MP belongs not only to a group of partisans, the party, but also to a group of colleagues, parliamentarians, who expect that MP to follow the rules of the game. As a former Canadian parliamentarian once noted, "the most compelling reason for not voting against one's party is the desire to get along with and to be well thought of by one's closest associates."(41) Furthermore, simply as a matter of courtesy, MPs cannot argue against party policy in the House, much less vote against it, without notifying fellow caucus members beforehand. As another Canadian parliamentarian stated, "You just don't do it that way."(42) In short, tradition, party discipline and group pressure by no means encourage individual dissent. The fact that such dissent has increased in some Parliaments in recent years may be a reflection of the so-called new breed of MP, representing a general mood of individualism.(43) Other factors must also be taken into account.

Dissent may be more evident at Westminster than elsewhere simply because the number of MPs is so large. British MPs may be seen to be far more likely to cast dissenting votes than their Canadian counterparts,(44) but there are, after all, over 600 MPs at Westminster compared with 282 in the Canadian House and the size of party caucuses are much larger also. The likelihood of having more independently-minded MPs is far greater in large caucuses and party discipline is more difficult to maintain. An MP at Westminster can dissent with the knowledge that some 300 fellow members of the caucus will vote for the party. MPs in Canada, and especially those in countries with small legislatures such as New Zealand, do not have the same luxury; each individual vote is more

---

(41) Mark MacGuigan, "Parliamentary Reform: Impediments to an Enlarged Role for the Backbencher," Legislative Studies Quarterly, Vol. 3, No. 4, November 1978, p. 680.

(42) Lynda Rivington, "Sanctum/Sanctorum, The Role of Caucus," Parliamentary Government, Vol. 4, No. 1, 1983, p. 7.

(43) Franklin et al. (1986), p. 156.

(44) Jonathan Lemco and Peter Regenstreif, "Less Disciplined MPs," Policy Options, Vol. 6, No. 1, January 1985, p. 33.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

important and the party caucuses are accordingly more concerned about discipline. The size of the caucus is clearly an important factor in party cohesion.(45) British MPs appear to some to be less blindly loyal to parties than Canadian MPs and more accountable to their constituents because they can take independent positions on issues.(46)

Other factors may affect the extent of dissent in a House. Conflicts between regional and national interests can be quite divisive in national politics and parties try to reconcile divergent views on national issues among their MPs at the caucus level. Open dissent in the House by an MP favouring regional rather than national interests may be very damaging to parties trying to project a united front on national issues. In countries such as Canada, where the reconciliation of regional differences is an ever present feature of national politics, the maintenance of party discipline is essential for parties hoping one day to implement national policies.(47) However, the difficulty in reconciling regional and national interests does not facilitate the task of MPs who want to honour their obligations to both their party and their constituency.

The duration of parliamentary sessions may also affect the amount of dissent. Legislatures with short sessions must pass legislation as quickly as possible in the time available and therefore parties cannot afford to relax discipline. The shortness of the session, however, also makes contact between ministers and backbenchers of the governing party less frequent and more formal, and thereby increases the possibility of backbench disenchantment.(48) Thus, shorter sessions may add to the need for party discipline.

In short, there are many factors which can make dissent more or less likely, but it is still up to individual MPs to decide if the lack of contact with the frontbenches, the interests of the region they

---

(45) Jackson (1978), p. 159.

(46) Lemco and Regenstreif (1985), p. 33.

(47) Robert Stanfield, "The Role of National Parties," Policy Options, Vol. 5, No. 4, July 1984, p. 6.

(48) Michael Atkinson, "Comparing Legislatures: The Policy Role of Backbenchers in Ontario and Nova Scotia," Canadian Journal of Political Science, Vol. 13, No. 1, March 1980, p. 68.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

represent or the safety of having large numbers of Members are strong enough reasons for them to vote against their party. MPs can vote against a party in 10% of divisions and attract a lot of attention, yet retain strong party ties. They can, however, demonstrate their frustration and disenchantment with the party in a still more dramatic way, -- by defection.

DEFECTION

In some Parliaments, MPs have to cross the floor to vote against their party. The "yeas" go to one side of the House and the "nays" to the other. In New Zealand, for example, simply voting against one's party is called crossing the floor.(49) But that term is usually associated with MPs who actually cross the floor to join a different party or to sit as independents. In Canada, MPs leaving their party request the Speaker to change the seating arrangements in the House so that they can sit opposite their former party or at least outside the bloc of seats reserved for it. Crossing the floor indicates a definite break with all the ties that bind the MP to the political party. For the party, the MP is a turncoat; for the electors, however, the MP continues to be their representative in the House. MPs are elected because of their party label but, in most democracies, they are under no constitutional obligation to retain that label during the whole mandate.(50) Constituents who elected an MP because of the party platform he or she represented may find themselves with an MP from another party or without any party affiliation at all and they can do very little about the situation until the next election.

It is not easy for MPs to cross the floor of Parliament and to leave a party with which they have been associated for a long time. In the past, some parliamentarians changed allegiance more than once, but

(49) Jackson (1978), p. 162.

(50) Miners (1971-1972), p. 11.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

still made their mark on a nation's politics; Sir Winston Churchill comes to mind. Many other parliamentarians also left their parties in dramatic ways, however, only to disappear quietly from the political scene shortly thereafter. Of course, there are also cases where parliamentarians have lost elections or quit politics, only to return years later as members of a different party. But this study focuses on MPs who enter the House with a party label and accept their party's discipline until the day they decide to leave. The gravest consequence they face is no doubt the loss of the party label. MPs who vote now and then against their party are threatened with the withdrawal of this label and support at the next election, a formidable sanction for MPs hoping to be re-elected.(51) A defecting MP, however, automatically loses the party's electoral support and is often made well aware of the ill-feelings generated by the defection. If he or she joins another party, new electoral support is gained of course, although the party may view its new member with some suspicion. But many defecting MPs leave their party to sit as independents in the House and, in general, face bleak prospects at the polls.(52) Though there are cases where independents have won election, for example, Leonard Jones in 1974, facing the electorate as an independent is a risky proposition. Even so, some MPs are willing to take the risk.

Tradition, party loyalty, the threat of sanctions and group pressure are usually sufficient to keep even the most dissenting MPs in their party. MPs must therefore have special reasons for defection. In most cases, they defect in order to indicate, in a dramatic fashion, their dissatisfaction with the party leadership, rather than because another party's leadership or platform is more attractive.(53) The effectiveness of the action may outweigh the costs. Dissatisfaction may be over a specific policy or the general direction of the leadership's policy. For example, in 1978, James Richardson left the Liberal benches to sit as an

---

(51) Crowe (1986), p. 163.

(52) John Pentney, "Worms that Turned: The Inter-Party Mobility of British Parliamentary Candidates since 1945," Parliamentary Affairs, Vol. 30, No. 4, Autumn 1977, p. 370.

(53) Pentney (1977), p. 367.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

independent in order to protest the Cabinet's position on the Constitution. For his part, Roch LaSalle left the Progressive Conservative Party in 1971 to sit as an independent for three years because of disagreement on party policies towards Quebec. Paul Hellyer left the Liberals in 1971 to sit as an independent Liberal to protest the lack of action on housing policies; in 1972, he became a Progressive Conservative. The most recent case was Robert Toupin's resignation from the Progressive Conservative caucus in May 1986 to protest the party's policies on Quebec. Toupin sat as an independent until 16 December when he announced that he had joined the New Democratic Party caucus. In Canada, there have been almost 40 crossings of the floor since 1940; most of them resulted in permanent breaks with the former party.

As in the case of dissent, defection is an individual action. Since 1940, there have been only three cases in Canada where two or more MPs defected together. In 1964, two Members from the Social Credit Party crossed over to the Progressive Conservatives. The two other defections took place over the conscription issue; three Liberal MPs from Quebec crossed the floor in February 1943 to form the Bloc populaire canadien (the only case since 1940 where a group of MPs have left a party together to form another), and four Liberals from Quebec left in November 1944 to sit as independents or to join the Bloc populaire.

When neither the conciliation efforts nor the threats of sanctions of the caucus can resolve the issue, MPs defect because dissent or abstention on a vote would not indicate the full measure of their disenchantment. The situation is similar in Britain, where protest through defection is still the preserve of individual MPs.(54) British parliamentary politics, however, recently witnessed a mass defection of MPs when a dozen Labour MPs defected in March 1981 to join the Social Democratic party (SDP) and were joined later by a dozen more Labour MPs and one Conservative. The defection was basically the result of dissatisfaction with Labour party policies and optimism concerning the electoral chances of the new party. The fact that three-quarters of the MPs who had defected to

(54) Ibid., p. 366.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

the SDP lost their seats in the next election confirms the high price paid by MPs who leave one party for another.(55)

In Canada and Britain, mass defections are relatively rare, especially when compared to those which occurred in India, for example, where in 1969, one-quarter of the Congress party MPs defected to protest the party's leadership.(56) In fact, party defections became such a problem in India that legislation was passed in 1985 prohibiting MPs from defecting from their party or even voting against it without permission.(57) The number of MPs defecting from parties was quite high, especially in the 1960s, but the number of times MPs changed parties also became a problem, some changing as many as five times. These defections not only hampered the stability of state and national governments, but also displayed indifference to political proprieties, public opinion and concerns about corruption.(58) India and other Third World countries are experiencing the same difficulties Macdonald faced with the "loose fish," but cannot afford to develop party discipline and stable government as gradually as Canada, Britain and others did. The size of the caucuses as well as the size of the population represented also compound the difficulties in establishing party discipline. Thus, India has to establish through legislation what other countries have developed through evolution.

In countries such as Canada and Britain, party defections may have particular impact in minority governments when an MP disenchanted with his party's leadership may be enticed to defect by other parties in order to improve their standing in the House. A party lacking representation from certain regions may also attempt to encourage an MP to defect in order that it may obtain a more national image, always a preoccupation of Canadian parties. To entice an MP, a party may offer a Cabinet position, a patronage appointment or at least the promise of such rewards. In 1977,

---

(55) Rose (1986), p. 36.

(56) Miners (1971-1972), p. 12.

(57) Sudarshan Agarwal, "The Anti-defection Law in India," The Parliamentarian, Vol. 67, No. 1, January 1986, p. 24.

(58) Ibid., p. 23.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

for example, the Liberals, who lacked MPs from the West, encouraged a prominent western MP, Jack Horner, to leave the Progressive Conservatives. Horner crossed the floor to the Liberals on 20 April and was appointed Minister without Portfolio the next day. In the Ontario legislature, an NDP MPP from the northern region of the province, David Ramsay, defected to the minority Liberal government in October 1986 amid charges that he had been promised various rewards to defect and thus bolster the Liberals' representation in northern Ontario. The resentment felt by a defecting Member's former colleagues is usually heightened when the floor is apparently crossed for a reward.

Parties with good electoral prospects, however, can encourage MPs to accept the personal and political sacrifices involved in defection in exchange for another kind of reward, electoral success.(59) The major parties can offer both better electoral prospects and better chances of obtainaing Cabinet posts to MPs of third parties, which may explain why so many defections since 1940 have been from third parties to one of the two major parties. On the other hand, defections from the Liberal or Progressive Conservative parties have usually been to the other major party or to independent seats. Of course, not all of these defections were the result of enticement and only a case by case study would show to what extent it is a factor. The truth is that enticement can have little effect on MPs if they are not already disenchanted with their party.

CONCLUSION

In many countries, party discipline is a dominant feature of parliamentary life; in some countries Parliaments have even legislated it into place because of its recognized contribution to the stability of government. But the development of party discipline has complicated the role of the Member of Parliament as a representative of the electorate. MPs are faced with a dilemma, since the electorate persists in voting for

(59) Pentney (1977), p. 367.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

the party rather than for the individual, but also complains about the lack of independence of MPs who always toe the party line.(60) Partisan politics play an important part in determining which party will form the government, but do not necessarily facilitate the representation of the electorate. Electors may feel that their local MP cannot adequately represent them while belonging to a party which rejects their views.(61) At the same time, many Members may feel strongly committed not only to their party, but also to their electors and the nation.(62) On some issues, they may have difficulty in reconciling these loyalties, yet party discipline is so strong that MPs usually honour their obligations to it above all else. If MPs decide, on the other hand, to place their obligations to their electorate before those to the party, they can vote against their party or they can defect. The costs of such actions are high and voters are not always grateful. Moreover, the party label is now so important in elections that an MP who does not have full party support or who has switched parties may find the chances for re-election considerably reduced.

REFERENCES

Agarwal, Sudarshan, "The Anti-defection Law in India," The Parliamentarian, Vol. 67, No. 1, January 1986.

Atkinson, Michael, "Comparing Legislatures: The Policy Role of Backbenchers in Ontario and Nova Scotia," Canadian Journal of Political Science, Vol. 13, No. 1, March 1980.

Canada, House of Commons, Debates, 12 July 1955.

Courtney, John C., "Recognition of Canadian Political Parties in Parliament and in Law," Canadian Journal of Political Science, Vol. 11, No. 1, March 1978.

---

(60) Judge (1980), p. 50.

(61) Irvine (1982), p.

(62) Rivington (1983), p. 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Crowe, Edward, "The Web of Authority: Party Loyalty and Social Control in the British House of Commons," Legislative Studies Quarterly, Vol. 11, No. 2, May 1986.

Flavelle, Lucinda, and Philip Kaye, "Party Discipline and Legislative Voting," Canadian Parliamentary Review, Vol. 9, No. 2, Summer 1986.

Franklin, Mark, Alison Baxter and Margaret Jordan, "Who Were the Rebels? Dissent in the House of Commons, 1970-1974," Legislative Studies Quarterly, Vol. 11, No. 2, May 1986.

Irvine, William, "Does the Candidate Make a Difference? The Macro-Politics and Micro-Politics of Getting Elected," Canadian Journal of Political Science, Vol. 15, No. 4, December 1982.

Jackson, Keith, "Caucus -- the Anti-Parliament System?", The Parliamentarian, Vol. 59, No. 3, July 1978.

Jaensch, Dean, The Australian Party System, George Allen and Unwin, Sydney, 1983.

Judge, David, "British Representative Theories and Parliamentary Specialisation," Parliamentary Affairs, Vol. 33, No. 1, Winter 1980.

Lemco, Jonathan, and Peter Regenstreif, "Less Disciplined MPs," Policy Options, Vol. 6, No. 1, January 1985.

MacGuigan, Mark, "Parliamentary Reform: Impediments to an Enlarged Role for the Backbencher," Legislative Studies Quarterly, Vol. 3, No. 4, November 1978.

Mahler, Gregory S., "The Westminster Model Away from Westminster: Is It the Only Way?", The Parliamentarian, Vol. 67, No. 3, July 1986.

Massicotte, Louis, "Le Parlement du Québec en transition," Canadian Public Administration, Vol. 28, No. 4, Winter 1985.

Miners, N.J., "Floor Crossing and Pork-Barrel Politics in New Nations," Parliamentary Affairs, Vol. 25, No. 1, Winter 1971-1972.

Norton, Philip, "The Organization of Parliamentary Parties," in S.A. Walkland, The House of Commons in the Twentieth Century, Essays by Members of the Study of Parliament Group, Clarendon Press, Oxford, 1979.

Norton, Philip, "The Changing Face of the British House of Commons in the 1970s," Legislative Studies Quarterly, Vol. 5, No. 3, August 1980.

Norton, Philip, "Britain's Reform Parliament," The Parliamentarian, Vol. 67, No. 2, April 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Pentney, John, "Worms that Turned: The Inter-Party Mobility of British Parliamentary Candidates since 1945," Parliamentary Affairs, Vol. 30, No. 4, Autumn 1977.

Pross, Paul, "Parliamentary Influence and the Diffusion of Power," Canadian Journal of Political Science, Vol. 28, No. 2, June 1985.

"Recruiting Candidates for Elected Office, How Parties Make Them Run," Parliamentary Government, Vol. 2, No. 2, Winter/Spring 1981.

Reid, Escott, "The Rise of National Parties in Canada," in Hugh G. Thorburn, Party Politics in Canada, 5th ed., Prentice-Hall, Scarborough, 1985.

Rivington, Lynda, "Sanctum/Sanctorum, The Role of Caucus," Parliamentary Government, Vol. 4, No. 1, 1983.

Rose, Richard, "Still the Era of Party Government," Parliamentary Affairs, Vol. 36, No. 3, Summer 1983.

Rose, Richard, "British MPs, More Bark than Bite?", in Ezra Suleiman, Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics, Holmes and Meier, New York, 1986.

Stanfield, Robert, "The Role of National Parties," Policy Options, Vol. 5, No. 4, July 1984.

Thorburn, Hugh G., "The Development of Political Parties in Canada," in Hugh G. Thorburn, Party Politics in Canada, 5th ed., Prentice-Hall, Scarborough, 1985.

Étude générale

BP-162F

Les transfuges à la Chambre et le système de parti

Michel Rossignol
Division des affaires politiques et sociales

Février 1987

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION..... 1

LA DISCIPLINE 2

LA DISSIDENCE 11

LA DÉFECTION 18

CONCLUSION..... 23

BIBLIOGRAPHIE..... 24

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-2/162F

ISBN 0-660-92075-1

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES TRANSFUGES À LA CHAMBRE ET LE SYSTÈME DE PARTI

INTRODUCTION

> Attention. Il est permis à un chien de mordre une fois, mais gare à celui qui mord trop souvent.
>
> Le premier ministre Harold Wilson s'adressant aux simples députés travaillistes, le 2 mars 1967.

L'avertissement du premier ministre Wilson aux simples députés de son parti était clair. Un député ministériel peut de temps à autre être en désaccord avec l'orientation du Cabinet, et même voter contre un projet de loi pour des raisons de conscience, mais celui qui critique l'action du Cabinet et vote fréquemment contre son propre parti s'expose inévitablement à la colère de son chef. Le parti au pouvoir veut conserver sa majorité lors des scrutins au Parlement et il a recours à la discipline de parti pour contrôler le vote de ses députés. Par ailleurs, on fait aussi comprendre aux députés de l'opposition la nécessité de suivre la ligne de leur parti. De nos jours, le modèle de gouvernement de Westminster est généralement assimilé à la notion de forte discipline de parti(1). Même si le résultat d'un vote est connu d'avance, la démonstration de force est importante pour chaque parti. Bien que les députés qui pratiquent trop souvent la dissidence s'exposent à des sanctions disciplinaires, comme l'exclusion temporaire de leur caucus, leur loyauté envers le parti suffit habituellement à tempérer leur soif d'indépendance et à les inciter à rentrer dans le rang.

---

(1) Gregory S. Mahler, "The Westminster Model Away from Westminster: Is It the Only Way?", The Parliamentarian, vol. 67, n° 3, juillet 1986, p. 108.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Dans ce contexte de grande loyauté et de forte discipline de parti, rien n'est plus dramatique que la défection d'un député qui franchit le parquet pour siéger contre son parti ou même pour joindre les rangs d'une autre formation politique. Si un écart occasionnel soulève la colère des dirigeants du parti, on peut facilement imaginer l'antagonisme qu'engendre l'abandon pur et simple du parti par l'un de ses députés. Qu'est-ce donc qui incite un député à agir ainsi après avoir été le représentant loyal et discipliné de son parti? Comme chaque cas est motivé par des raisons particulières d'ordre personnel et politique, on peut difficilement généraliser quant aux causes de défection, mais le conflit qui existe parfois entre le rôle du député à titre de représentant de l'électorat et sa loyauté envers son parti est sans doute un facteur. Afin de déterminer l'importance de ce facteur, nous examinerons trois aspects du modèle de gouvernement de Westminster: l'évolution de la discipline de parti, les répercussions de la dissidence au sein d'un parti et les causes de défection.

LA DISCIPLINE

De nombreux pays ont adopté le modèle de gouvernement parlementaire de Westminster, mais la pratique a évolué différemment dans chacun d'entre eux. Au Canada et en Australie, par exemple, le modèle de Westminster a été adopté longtemps avant que les partis ne deviennent une caractéristique dominante du régime parlementaire britannique; pourtant, dans ces deux pays, la discipline de parti est tout aussi manifeste qu'à Westminster. Cette discipline n'est peut-être pas aussi marquée dans des pays plus jeunes, mais elle pourrait le devenir un jour, puisque bon nombre d'entre eux sont maintenant au stade de développement économique et politique qu'avaient atteint le Canada et l'Australie à la fin du XIX^{e} siècle, au début de la politique de parti(2). La discipline de parti

(2) N.J. Miners, "Floor Crossing and Pork-Barrel Politics in New Nations," Parliamentary Affairs, vol. 25, n° 1, hiver 1971-1972, p. 17.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

découle de la volonté des partis politiques de s'assurer que leur appui ou leur opposition à des propositions législatives sera régulièrement entériné par leurs représentants lors des scrutins au Parlement.

En Grande-Bretagne et au Canada, la politique de parti a pris de l'importance après l'extension du droit de vote, vers 1867. En Grande-Bretagne, cette mesure a notamment eu pour effet d'accroître l'électorat au point de le rendre impossible à soudoyer, d'où la nécessité de communiquer avec lui par l'entremise de partis politiques(3). La présence de groupements politiques à la Chambre des communes n'était pas un phénomène nouveau, mais l'élargissement du droit de vote a amené les partis à jouer un rôle plus important dans l'élection des représentants à la Chambre. La discipline de parti n'est entrée en jeu dans les scrutins à la Chambre qu'au début du XX^{e} siècle, lorsque l'organisation des partis est devenue aussi structurée à l'intérieur du Parlement qu'à l'extérieur et que la nécessité d'une meilleure communication entre la direction du parti et les députés est apparue évidente(4).

Au Canada, l'évolution des partis politiques a suivi la même voie. Avant la Confédération, il existait des groupements politiques au sein des diverses assemblées législatives, mais cette période s'est caractérisée par une grande instabilité. Dans la province du Canada, la coalition gouvernementale la plus réussie a été formée par le Parti libéral-conservateur, sous la direction de John A. Macdonald; ce parti, quoique plus faible que le Parti libéral, avait plus de discipline et de cohésion(5). Bien que la discipline de parti eut déjà montré ses avantages, les partis nationaux ne se sont pas constitués rapidement après la Confédération en 1867, en partie à cause de la nature du processus

---

(3) Philip Norton, "The Organization of Parliamentary Parties," dans S.A. Walkland, The House of Commons in the Twentieth Century, Essays by Members of the Study of Parliament Group, Oxford, Clarendon Press, 1979, p. 7.

(4) Ibid., p. 9.

(5) Hugh G. Thorburn, "The Development of Political Parties in Canada", dans Hugh G. Thorburn, Party Politics in Canada, 5^{e} édition, Scarborough, Prentice-Hall, 1985, p. 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

électoral. Aux élections générales de 1867, 1872 et 1874, le scrutin était public et certaines circonscriptions votaient après d'autres. Cette situation favorisait le gouvernement: les électeurs ne voulaient pas être considérés comme des partisans de l'opposition, et les dernières circonscriptions appelées aux urnes appuyaient le parti déjà victorieux ailleurs. Elle n'a pas contribué à l'éclosion de partis politiques nationaux, car les députés et les électeurs des circonscriptions tenaient davantage à être du côté du gagnant qu'à faire valoir leurs opinions politiques(6). Le premier ministre Macdonald disait que les députés de ces circonscriptions étaient "sans attaches". Leur nombre a cependant diminué considérablement aux élections générales de 1878, parce qu'on venait d'instaurer le scrutin secret et que les élections se tenaient simultanément dans la plupart des circonscriptions. La loyauté envers le parti constituait désormais un facteur clé non seulement pour l'élection des députés, mais aussi pour la formation du gouvernement(7).

Les partis politiques ont continué de se développer à mesure que le Canada s'étendait vers l'Ouest. Les circonscriptions de l'Ouest ont tenu à voter pour le gouvernement tant que le chemin de fer n'a pas été achevé, mais dès qu'elles ont pu le faire sans risque, elles se sont tournées vers la politique de parti. Ainsi, dès 1896, les partis conservateur et libéral étaient devenus des formations nationales, et le système bipartite était bien établi(8). Les deux partis politiques recherchaient des appuis dans toutes les classes sociales et dans tous les groupes religieux et ethniques, de sorte que les conflits qui opposaient

---

(6) Escott Reid, "The Rise of National Parties in Canada", dans Hugh G. Thorburn, Party Politics in Canada, 5e édition, Scarborough, Prentice-Hall, 1985, p. 12.

(7) John C. Courtney, "Recognition of Canadian Political Parties in Parliament and in Law", Revue canadienne de science politique, vol. 11, n° 1, mars 1978, p. 35.

(8) Reid (1985), p. 17.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

ceux-ci étaient réglés discrètement à l'intérieur de chaque parti et non pas ouvertement entre les deux partis(9). Cette démarche imposait une discipline aux effectifs des partis.

En Australie, la politique de parti a connu une évolution semblable, quoique plus turbulente. Des partis disciplinés sont apparus vers 1890, mais les conflits internes et les affrontements entre formations politiques étaient plus ouverts et plus perturbateurs. La discipline de parti a trouvé son véritable point de départ dans une série de défections spectaculaires survenue au début des années 1900(10). C'est en réaction au désordre de cette période que les partis politiques australiens sont devenus parmi les plus disciplinés du monde.

En somme, en dépit de conditions très différentes, les partis politiques de Grande-Bretagne, du Canada et d'Australie avaient atteint, au début du siècle, un niveau comparable de discipline dans leurs assemblées législatives respectives. Au fil des années, les avantages de la discipline sont devenus évidents, surtout pour le parti gouvernemental: il était sûr de faire adopter son programme législatif, ses dirigeants pouvaient consacrer plus de temps à diriger le pays qu'à rallier leurs troupes, et la stabilité du gouvernement était assurée. Quant aux partis d'opposition, ils en retiraient aussi des avantages: ils étaient en mesure d'opposer un front uni à la politique du gouvernement, et cet exercice constituait pour eux une excellente façon de se préparer pour le jour où ils seraient eux-mêmes appelés à gouverner. Toutefois, pendant que les partis politiques se structuraient et que la discipline de parti s'imposait dans les diverses assemblées législatives, la notion du rôle de représentant du député n'évoluait pas nécessairement au même rythme. C'est ainsi que, même si le hansard ne mentionnait pas l'affiliation politique, les partis en sont venus à dominer les travaux parlementaires quotidiens.

Lorsque les partis politiques n'étaient que des regroupements peu structurés de partisans, les députés se considéraient

---

(9) Thorburn (1985), p. 5.

(10) Dean Jaensch, The Australian Party System, Sydney, George Allen and Unwin, 1983, p. 122.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

comme les représentants de leur circonscription. Pour Edmund Burke, influent penseur politique du XVIII^{e} siècle, les délibérations parlementaires devaient déboucher sur un consensus entre les députés au sujet de mesures conformes à l'intérêt de la nation, et non pas sur une assemblée divisée et soumise à la volonté de la majorité(11). Burke appuyait la notion de représentation de type fiduciaire, selon laquelle le député devrait défendre à la fois les intérêts de sa circonscription et l'intérêt national, et non pas se comporter en simple délégué de la circonscription. Or, l'un des plus grands paradoxes de l'histoire parlementaire britannique du XIX^{e} siècle a été l'apparition de partis politiques disciplinés au moment même où l'on préconisait cette représentation de type fiduciaire(12). Les députés sont devenus essentiellement des représentants des partis politiques. Élus parce qu'ils représentaient le programme d'un parti, ils s'engageaient à en appuyer la réalisation chaque fois qu'ils auraient à se prononcer lors d'un scrutin à la Chambre. Ce qu'on a pu observer en Grande-Bretagne s'est également produit au Canada et en Australie. Et pourtant, bien après le début du siècle, des députés canadiens prétendaient toujours que les partis ne jouaient pas un rôle important à la Chambre. Le député E. Regier, membre de la Commonwealth Cooperative Federation (CCF), déclarait en 1955:

> C'est un précieux avantage du régime parlementaire britannique que les partis politiques n'y soient pas reconnus comme tels. S'il en est ainsi, et si je dois d'abord allégeance à la Chambre à titre de député et non de membre de la CCF, il est dès lors très important que nous n'affermissions pas l'emprise des organismes politiques comme tels au pays(13).

Même au cours des années 50, bon nombre de parlementaires continuaient de penser qu'ils devaient jouer leur rôle de représentant de façon

---

(11) David Judge, "British Representative Theories and Parliamentary Specialisation," Parliamentary Affairs, vol. 33, n° 1, hiver 1980, p. 43.

(12) Ibid., p. 45.

(13) Canada, Chambre des communes, Débats, 12 juillet 1955, p. 6281.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

essentiellement individualiste, que la sagesse collective des députés considérés individuellement était préférable à l'optique étroite des partis politiques, et qu'ils avaient une plus grande obligation de loyauté envers le Parlement qu'envers leur parti(14). Cependant, à la même époque, on constatait la plus forte cohésion jamais vue au sein des partis dans bon nombre d'assemblées législatives.

Il en a été ainsi en Grande-Bretagne entre 1945 et 1970, le Parti travailliste et le Parti conservateur faisant preuve d'une très grande cohésion au Parlement(15). La cohésion des partis était également très forte au Canada, même dans des assemblées provinciales comme celle du Québec, où le parti au pouvoir ne s'est pas une seule fois heurté à un vote dissident de l'un de ses membres entre 1945 et 1960(16). Au Parlement fédéral, la cohésion des partis s'est encore renforcée au cours des années 60, à cause des nombreux gouvernements minoritaires et de la montée des tiers partis. Pourquoi des parlementaires qui se considéraient investis d'une mission individuelle de représentation ont-ils manifesté une telle cohésion au cours des votes? À cause de la discipline de parti.

Un parti politique mise sur l'appui de ses représentants dans une assemblée et peut prendre des mesures disciplinaires contre ceux qui n'observent pas ses consignes. La plupart des députés n'ont jamais à subir de telles mesures, car ils restent loyaux envers leur parti et s'astreignent à toujours agir dans son intérêt et selon ses directives. Les députés ont des obligations envers les dirigeants de leur parti, qui ont appuyé leur candidature, et envers l'électorat, qui a préféré le

---

(14) Courtney (1978), p. 33.

(15) Philip Norton, "The Changing Face of the British House of Commons in the 1970s," Legislative Studies Quarterly, vol. 5, n° 3, août 1980, p. 333.

(16) Louis Massicotte, "Le Parlement du Québec en transition", Administration publique du Canada, vol. 28, n° 4, hiver 1985, p. 557.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

programme de ce parti à celui des autres(17). On peut même considérer que la forte cohésion des partis constatée au Canada, tant au Parlement fédéral que dans les provinces, entre 1935 et 1965, était due dans une large mesure au contrôle exercé par les chefs sur les ressources de leur parti(18). Ce contrôle est bien légitime, car quels que soient les efforts qu'il déploie, un simple député ne peut tout simplement pas atteindre l'électorat, ni, à plus forte raison, l'infléchir comme peut le faire un chef de parti ou un programme électoral(19). En outre, seul le parti dispose des ressources voulues pour organiser des campagnes dans les médias, qui jouent aujourd'hui un rôle primordial dans les élections. Par conséquent, le député a déjà une lourde dette envers son parti lorsqu'il arrive au Parlement.

Dans les pays qui appliquent depuis longtemps le modèle parlementaire de Westminster, la discipline de parti est maintenant une tradition bien établie; les députés en viennent à assumer une obligation de loyauté systématique et acceptent de bonne grâce les impératifs de la discipline de parti, ou apprennent à s'en accommoder(20). Après tout, lorsqu'ils étaient candidats, ils ont bien accepté de porter l'étiquette du parti et de partager les principes idéologiques qui ont présidé à sa constitution. Encore une fois, pour le parti au pouvoir, la discipline de parti est essentielle pour faire adopter les propositions législatives qu'il formule et pour conserver la confiance de la Chambre. Les députés du

---

(17) Edward Crowe, "The Web of Authority: Party Loyalty and Social Control in the British House of Commons," Legislative Studies Quarterly, vol. 11, n° 2, mai 1986, p. 164.

(18) Paul Pross, "Parliamentary Influence and the Diffusion of Power", Revue canadienne de science politique, vol. 28, n° 2, juin 1985, p. 244.

(19) William Irvine, "Does the Candidate Make a Difference? The Macro-Politics and Micro-Politics of Getting Elected," Revue canadienne de science politique, vol. 15, n° 4, décembre 1982, p. 779.

(20) Crowe (1986), p. 165.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

premier rang, qui forment le Cabinet, ont besoin des voix des simples députés de leur parti pour rester au pouvoir. Quant aux simples députés, ils ont également intérêt à soutenir les membres du Cabinet pour leur permettre de prendre des mesures propres à satisfaire leurs électeurs et à assurer la réélection de leur parti.

De surcroît, le parti au pouvoir peut recourir au favoritisme. Une bonne partie des membres du caucus sont déjà tenus à une discipline rigoureuse du fait de leur nomination à des postes comme ceux de ministre du Cabinet ou de secrétaire parlementaire(21). La perspective d'une promotion à l'un de ces postes ou d'une nomination à un comité ou dans des fonctions particulières, ou encore l'affectation de fonds dans leur circonscription, suffisent généralement pour assurer la discipline parmi les membres du caucus. Naturellement, les partis d'opposition ne disposent pas des mêmes ressources, mais la loyauté d'un député d'opposition augmente ses chances d'accéder à un poste de premier plan le jour où son parti sera porté au pouvoir. En outre, on considère que le manque d'unité au sein d'un parti d'opposition nuit à son image de marque auprès de l'électorat(22), et un député d'opposition qui souhaite accéder un jour à un poste de responsabilité doit tout d'abord aider son parti à conquérir la faveur des électeurs.

Pour le cas où tous ces facteurs ne suffiraient pas à convaincre un député de s'aligner, son parti peut encore le menacer d'une mesure disciplinaire. Le chef du parti et le whip peuvent menacer de diverses sanctions le député qui critique le parti ou qui vote contre ses propositions. Ces sanctions comportent l'expulsion du caucus, le report ou l'annulation des promotions, la privation de locaux ou de personnel, la suppression de l'aide pour le travail en circonscription, l'annulation des affectations aux comités et aux délégations, l'interdiction d'intervenir au cours de la période des questions et même le retrait des ressources et de

---

(21) Richard Rose, "Still the Era of Party Government," Parliamentary Affairs, vol. 36, n° 3, été 1983, p. 285.

(22) Crowe (1986), p. 161.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

l'étiquette du parti en période d'élection(23). La diversité et la sévérité des sanctions que le chef et le whip de parti peuvent imposer aux députés illustrent bien le contrôle des partis politiques sur les affaires parlementaires. En dehors du Parlement, les instances du parti, comme les associations de circonscription, peuvent également imposer des sanctions à un député déloyal, notamment en lui retirant leur appui à la prochaine élection. Pour éviter de s'attirer l'animosité d'un député, le chef et le whip peuvent miser, pour ramener le député dans le rang, sur les critiques que lui adressera l'association de circonscription, au lieu de le menacer eux-mêmes de sanctions sur la scène parlementaire(24). Toutefois, un député déloyal prête le flanc à des sanctions aussi bien au Parlement que dans sa circonscription.

Pour ne rien laisser au hasard, certains partis adoptent en outre des règles disciplinaires officielles dont le candidat est informé avant même son investiture. Ainsi, le Parti travailliste britannique est habilité à sévir contre ses députés qui ne votent pas conformément aux décisions du caucus, sauf en cas d'abstention pour des motifs de conscience(25). En Nouvelle-Zélande, les candidats du Parti travailliste doivent signer un engagement aux termes duquel ils sont tenus de voter conformément à la consigne du caucus(26). La formule de l'engagement est également appliquée par le Parti travailliste australien; quant au Parti libéral australien, qui n'y a pas recours, il obtient néanmoins un degré de cohésion comparable grâce à une sélection minutieuse des

---

(23) Lucinda Flavelle et Philip Kaye, "La discipline de parti et le vote en chambre", Revue parlementaire canadienne, vol. 9, n° 2, été 1986, p. 22.

(24) Crowe (1986), p. 163.

(25) Norton (1979), p. 25.

(26) Keith Jackson, "Caucus -- the Anti-Parliament System?", The Parliamentarian, vol. 59, n° 3, juillet 1978, p. 159.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

candidats(27). En fait, la plupart des partis politiques accordent une attention toute particulière à la loyauté lors de la sélection des candidats. Au Canada, pour le Nouveau Parti démocratique (NPD), un bon candidat croit en l'orientation du parti et n'est pas susceptible de satisfaire de petites vengeances personnelles(28). De plus, un chef de parti peut refuser d'appuyer un candidat désigné par l'association de circonscription parce qu'il ne souscrit pas entièrement à la doctrine de son parti. En 1974, par exemple, le chef du Parti progressiste-conservateur, M. Robert Stanfield, a rejeté la candidature de M. Leonard Jones, dont les idées sur le bilinguisme ne s'accordaient pas avec celles de son parti(29).

En somme, dans bien des parlements du modèle de Westminster, la discipline de parti est une caractéristique prépondérante en raison de l'importance du vote de parti dans le processus législatif, de la loyauté des députés envers leur parti et de la sévérité des sanctions qu'ils risquent de se voir imposer s'ils sortent des rangs. Pourtant, malgré le poids de la tradition et les conséquences d'un écart de conduite, il arrive parfois à des députés de faire fi des consignes de leur parti et de voter contre lui.

LA DISSIDENCE

En général, les parlements ont souvent été témoins de cas isolés de dissidence, même quand la discipline de parti s'est resserrée. Les députés manifestaient leur désaccord en critiquant la politique de leur parti ou en se prononçant contre lui au moment d'un vote. Au sein de caucus comptant des douzaines et même des centaines de députés, il est normal

---

(27) Jaensch (1983), p. 123.

(28) "Le recrutement des candidats à la députation: comment s'y prennent les partis", Le gouvernement parlementaire, vol. 2, n° 2, hiver/printemps 1981, p. 13.

(29) Courtney (1978), p. 53.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

qu'il soit difficile d'obtenir l'unanimité sur chaque question politique. Cependant, depuis vingt-cinq ans, la dissidence parlementaire a beaucoup retenu l'attention parce qu'elle s'est manifestée, parfois avec fracas, à une époque où la discipline de parti semblait à son apogée dans bien des assemblées législatives. C'est la dissidence au Parlement britannique, "modèle des parlements", qui a fait couler le plus d'encre.

Dans les années 60 et plus encore dans les années 70, les cas de rébellion sont devenus de plus en plus fréquents parmi les députés de Westminster. Un grand nombre de députés du parti ministériel ont souvent passé outre à la discipline de parti et voté contre le gouvernement, surtout entre 1970 et 1974, quand les Conservateurs étaient au pouvoir. Selon une hypothèse, cette vague de dissidence serait attribuable à la piètre autorité du premier ministre, M. Edward Heath, et à la mauvaise communication qui en découlait entre ministres et simples députés(30). Il est certain que si le chef ne réussissait pas à faire des nominations utiles ni à communiquer avec les simples députés, la cohésion du parti devait en souffrir, surtout dans le Parti conservateur, où il était plus important d'être loyal au chef et de partager ses vues que dans le Parti travailliste, qui privilégiait le programme(31). Une autre hypothèse fait valoir que les gouvernements ont été défaits lors de bien des scrutins durant les années 70 sans que cela ne les oblige à démissionner(32). Entre 1972 et 1979, les gouvernements conservateur et travailliste ont subi 65 défaites lors de votes mais, dans la plupart des cas, il ne s'agissait pas de votes de confiance et le gouvernement est resté au pouvoir. Par conséquent, la discipline de parti s'est assouplie, à mesure que la dissidence au moment des scrutins est devenue plus acceptable, et les menaces de sanctions disciplinaires des whips et des

---

(30) Mark Franklin, Alison Baxter et Margaret Jordan, "Who Were the Rebels? Dissent in the House of Commons, 1970-1974", Legislative Studies Quarterly, vol. 11, n° 2, mai 1986, p. 145.

(31) Crowe (1986) p. 171.

(32) Franklin et al. (1986), p. 145.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

organisations de circonscription n'avaient plus le même poids(33). D'après une troisième hypothèse, le comportement des parlementaires a changé parce que la situation sociale et les antécédents professionnels des députés sont très différents de ceux de leurs prédécesseurs.(34) Les simples députés ont tendance à considérer leurs fonctions comme un travail à temps plein et non plus à temps partiel et ce facteur, parmi d'autres, peut les inciter à faire valoir leurs opinions et à voter à leur guise(35). En fait, la dissidence des députés britanniques entre 1970 et 1974 est probablement attribuable à la combinaison des trois facteurs: manque de communication au sein du caucus, conséquences moins graves des écarts de conduite et attitude plus indépendante des députés. Pris ensemble ou séparément, ces facteurs peuvent aussi expliquer les cas de plus en plus nombreux de dissidence que connaissent les autres parlements fonctionnant selon le modèle de Westminster.

L'ampleur de la dissidence à la Chambre des communes de Grande-Bretagne a beaucoup retenu l'attention et a en fait ouvert la voie à la réforme de la procédure dans ce pays(36). Au Canada, l'exemple britannique a sans doute influencé le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, qui a proposé en 1985 un certain relâchement de la discipline de parti, laissant entendre que si l'on diminuait le nombre de votes qui seraient des questions de confiance, les députés auraient une plus grande liberté pour voter contre leur parti. Il reste que le député le plus rebelle de la législature britannique de 1974 à 1979 a tout de même suivi les consignes de son parti dans 90 p. 100 des

---

(33) Philip Norton, "Britain's Reform Parliament", The Parliamentarian, vol. 67, n° 2, avril 1986, p. 62.

(34) Franklin et al. (1986), p. 144.

(35) Richard Rose, "British MPs, More Bark than Bite?", dans Ezra Suleiman, Parliaments and Parliamentarians in Democractic Politics, New York, Holmes and Meier, 1986, p. 23.

(36) Norton (1986), p. 62.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

cas[37]. En effet, sur 1 505 scrutins, ce député a voté contre son parti 156 fois, chiffre énorme mais qui n'indique pas nécessairement une indépendance absolue. En somme, même les députés dissidents s'alignent sur leur parti la plupart du temps, et la majorité des députés le font toujours. La discipline de parti ne garantit plus l'unanimité lors des scrutins, mais elle n'a pas disparu pour autant.

En fait, la plupart du temps, la dissidence au Parlement de Westminster était motivée par une attitude partisane[38]. La majorité des députés qui s'opposent à leur parti lors d'un vote ne le font pas parce qu'ils n'en approuvent plus le programme, mais plutôt parce qu'ils contestent la façon dont certains de ces aspects sont présentés à la Chambre. Les divergences d'opinion entre députés d'un même parti se règlent habituellement au sein du caucus avant le scrutin à la Chambre. Les députés votent contre leur parti quand ils ne peuvent se rallier à l'opinion de la majorité du caucus et parce qu'ils sont tellement ancrés dans leurs convictions qu'ils peuvent rester sourds aux exhortations de leurs collègues, de leur whip et même de leur chef. Par un vote dissident, les députés veulent simplement se démarquer de leur parti. Étant donné qu'à Westminster, les gouvernements peuvent être défaits au moment d'un vote sans être forcés de démissionner, les députés se sentent plus libres d'afficher leur désaccord parce que les conséquences ne sont pas aussi graves qu'auparavant. On retrouve actuellement une situation analogue en Ontario où, dans le contexte d'un gouvernement minoritaire, les chefs du Parti libéral et du Nouveau Parti démocratique ont convenu de considérer que seuls le budget et certaines motions de censure bien précises posent la question de confiance. Pourtant, comme à Westminster, la nouvelle situation n'a pas vraiment changé les habitudes de vote[39]. Les députés

---

(37) Rose (1986), p. 25.

(38) Ibid., p. 27.

(39) Flavelle et Kaye (1986), p. 24.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

continuent, en règle générale, de s'aligner sur la position de leur parti lors des scrutins, et la cohésion des partis est encore forte.

En résumé, la dissidence chez les députés est encore un phénomène très isolé(40). Dans des pays comme le Canada, l'Australie et la Grande-Bretagne, la cohésion des partis est telle que seulement un petit nombre de députés osent un vote dissident. Les députés contestataires se liguent rarement pour défendre leur cause et ils ne partagent pas nécessairement les mêmes opinions parce que chacun d'eux est susceptible de voter contre son parti. La dissidence est une décision personnelle qui est difficile à prendre au sein d'une entité comme une assemblée législative, où le groupe est tout-puissant. Un député ne fait pas seulement partie d'un groupement de partisans, son parti, mais il évolue aussi au sein d'un groupe de collègues, les parlementaires, qui s'attendent à ce qu'il respecte les règles du jeu. Comme l'a déjà fait remarquer un ancien parlementaire canadien, "la principale raison qui empêche les députés de voter contre leur parti est le désir d'entretenir de bonnes relations avec leurs associés les plus proches et d'être bien vus d'eux(41)". De plus, ne serait-ce que par simple courtoisie, les députés ne peuvent contester la politique de leur parti à la Chambre, et encore moins voter contre elle, sans en avertir au préalable le caucus. Pour citer un autre parlementaire canadien, "cela ne se fait tout simplement pas(42)". En somme, la tradition, la discipline de parti et les pressions des pairs découragent la dissidence individuelle. La fréquence accrue de la dissidence dans certains parlements au cours des dernières années peut être attribuable à

---

(40) Rose (1986), p. 27.

(41) Mark MacGuigan, "Parliamentary Reform: Impediments to an Enlarged Role for the Backbencher", Legislative Studies Quarterly, vol. 3, n° 4, novembre 1978, p. 680.

(42) Lynda Rivington, "Le saint des saints: le rôle du caucus", Le gouvernement parlementaire, vol. 4, n° 1, 1983, p. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

la montée d'une "nouvelle génération" de députés, témoignant d'un courant d'individualisme généralisé(43). Cependant, d'autres facteurs doivent aussi entrer en ligne de compte.

La dissidence est peut-être plus évidente à Westminster qu'ailleurs simplement parce que les députés y sont plus nombreux. Les parlementaires britanniques peuvent sembler beaucoup plus susceptibles de se dissocier de leur parti que leurs homologues canadiens(44), mais, après tout, il y a plus de 600 députés à Westminster par rapport à 282 à la Chambre des communes du Canada, et les caucus sont aussi beaucoup plus gros. Dans un gros caucus, on trouvera vraisemblablement plus de députés à l'esprit indépendant, et il sera plus difficile de maintenir la discipline. Un député de Westminster peut se permettre de manifester son opposition, sachant que ses quelque 300 collègues du caucus voteront pour le parti. Les députés du Canada, et surtout ceux de pays dont les assemblées législatives sont petites, comme la Nouvelle-Zélande, ne peuvent se payer ce luxe; le vote de chacun a plus de poids, et les caucus des partis se soucient donc davantage de la discipline. La taille du caucus est de toute évidence un facteur important dans la cohésion du parti(45). Si les députés britanniques semblent parfois d'une loyauté moins absolue envers leur parti et plus à l'écoute de leurs électeurs que les députés canadiens, c'est parce qu'ils peuvent s'écarter de la position de leur parti sur les grandes questions(46).

La fréquence de la dissidence dans une assemblée peut aussi dépendre d'autres facteurs. Les conflits entre les intérêts régionaux et nationaux peuvent être un élément de division important sur la scène politique nationale, et les partis essaient de concilier à l'intérieur du

---

(43) Franklin et al. (1986), p. 156.

(44) Jonathan Lemco et Peter Regenstreif, "Less Disciplined MPs", Options politiques, vol. 6, n° 1, janvier 1985, p. 33.

(45) Jackson (1978), p. 159.

(46) Lemco and Regenstreif (1985), p. 33.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

caucus les opinions divergentes de leurs députés sur les questions d'intérêt national. La dissidence ouverte d'un député qui favorise les intérêts régionaux aux dépens des intérêts nationaux peut avoir des conséquences très graves pour un parti qui s'efforce d'offrir un front commun sur les questions nationales. Dans des pays comme le Canada, où la conciliation des disparités régionales est un élément omniprésent de la politique nationale, le maintien de la discipline est essentiel dans les partis qui espèrent un jour mettre en oeuvre des politiques nationales(47). Cependant, la difficulté de concilier les intérêts régionaux et nationaux ne facilite pas la tâche des députés qui veulent faire honneur à leurs engagements envers, d'une part, leur parti et, d'autre part, leur circonscription.

La durée des sessions parlementaires peut aussi avoir une incidence sur la dissidence. Lorsqu'elles sont courtes, les parlements doivent adopter les projets de loi le plus rapidement possible, et les partis ne peuvent donc se permettre d'assouplir la discipline. Cependant, en pareil cas, les rapports entre les ministres et les simples députés du parti ministériel sont moins suivis et plus officiels, ce qui accroît le risque de mécontentement chez ces derniers(48). Ainsi, le fait qu'une session soit courte peut accroître la nécessité de la discipline de parti.

En résumé, la fréquence de la dissidence dépend de nombreux facteurs, mais il revient toujours à chaque député de décider si le manque de communication avec les ministres, les intérêts de la région qu'il représente ou l'assurance que son parti a la majorité des voix sont des raisons suffisantes pour qu'il exprime sa dissidence lors d'un scrutin. Un député peut voter contre son parti dans 10 p. 100 des cas et faire alors grand bruit, tout en conservant des liens étroits avec son parti. Pour

---

(47) Robert Stanfield, "The Role of National Parties", Options politiques, vol. 5, n° 4, juillet 1984, p. 6.

(48) Michael Atkinson, "Comparing Legislatures: The Policy Role of Backbenchers in Ontario and Nova Scotia", Revue canadienne de science politique, vol. 13, n° 1, mars 1980, p. 68.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

manifester leur déception et leur mécontentement, les députés disposent toutefois d'un moyen encore plus radical, la défection.

LA DÉFECTION

Dans certains parlements, les députés qui veulent voter contre leur parti doivent franchir le parquet de la Chambre. Les "oui" se rassemblent d'un côté et les "non", de l'autre. En Nouvelle-Zélande, par exemple, quand un député vote contre son parti, on dit qu'il "franchit le parquet"(49). Mais habituellement, cette expression s'applique aux députés qui franchissent réellement le parquet de la Chambre pour se joindre à un autre parti ou pour siéger comme indépendants. Au Canada, les députés qui quittent leur parti demandent au Président de modifier la disposition des places à la Chambre de manière à pouvoir siéger du côté opposé à celui de leur ancien parti ou, au moins, à l'extérieur du bloc de sièges qui lui est réservé. Franchir le parquet de la Chambre signifie couper définitivement tous les liens avec son parti politique. Le transfuge est un renégat aux yeux de son parti, mais il représente toujours ses électeurs à la Chambre. Les députés sont élus en raison de leur appartenance à un parti, mais dans la plupart des démocraties, la Constitution ne les oblige nullement à maintenir leur allégeance jusqu'à la fin de leur mandat(50). Les électeurs qui ont élu un député à cause du programme du parti qu'il représentait peuvent se retrouver avec un député d'un autre parti ou même sans aucune affiliation, et ils n'y peuvent pas grand-chose avant de nouvelles élections.

Il n'est pas facile à un député de quitter un parti auquel il est associé depuis longtemps. Il est déjà arrivé que des parlementaires changent d'allégeance plus d'une fois et laissent quand même leur empreinte sur la politique d'un pays; on songe immédiatement à sir Winston Churchill. Beaucoup d'autres, par contre, ont quitté leur parti en

---

(49) Jackson (1978), p. 162.

(50) Miners (1971-1972), p. 11.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

claquant la porte pour disparaître peu après de la scène politique sans laisser de traces. Évidemment, il y a aussi le cas des parlementaires qui, après avoir été battus à des élections ou avoir abandonné la politique, y reviennent des années plus tard comme députés d'un autre parti. Mais la présente étude porte sur ceux qui sont élus à la Chambre sous la bannière d'un parti dont ils acceptent la discipline et qui décident un jour de le quitter. La conséquence la plus grave que subissent les transfuges est sans contredit la perte de l'appui de leur parti. Les députés qui votent occasionnellement contre leur parti sont menacés de se voir retirer cet appui aux élections suivantes, sanction redoutable pour ceux qui espèrent être réélus(51). Les transfuges, par contre, se retrouvent automatiquement sans appui aux élections et ressentent souvent l'animosité suscitée par leur défection. Évidemment, s'ils adhèrent à un autre parti, ils sont cautionnés aux élections, bien que ce parti puisse entretenir une certaine méfiance à leur égard. Mais beaucoup de députés quittent leur parti pour siéger comme indépendants à la Chambre et, en général, ils en subissent les conséquences aux élections(52). Dans certains cas, des indépendants peuvent se faire élire, comme Leonard Jones en 1974, mais il est risqué d'affronter l'électorat comme candidat indépendant. Pourtant, certains députés sont prêts à courir le risque.

La tradition, la loyauté envers le parti, la menace de sanctions et les pressions exercées par leurs pairs suffisent habituellement à persuader les plus farouches dissidents de demeurer dans leur parti. Pour le quitter, un député doit donc avoir des raisons particulières. Dans la plupart des cas, un député fait défection pour exprimer, de façon spectaculaire, son mécontentement à l'égard de la direction du parti, et non parce que le chef ou le programme d'un autre parti l'attire davantage(53). Pour lui, les avantages de cette mesure

---

(51) Crowe (1986), p. 163.

(52) John Pentney, "Worms that Turned: The Inter-Party Mobility of British Parliamentary Candidates since 1945", Parliamentary Affairs, vol. 30, n° 4, automne 1977, p. 370.

(53) Ibid., p. 367.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

peuvent l'emporter sur ses inconvénients. Parfois, un député est en désaccord avec son parti au sujet d'une décision particulière ou de l'orientation générale de sa politique. Par exemple, en 1978, James Richardson a quitté les Libéraux et est devenu député indépendant pour protester contre la position du Cabinet au sujet de la question constitutionnelle. Quant à Roch LaSalle, il a quitté le Parti progressiste-conservateur en 1971 et a siégé comme indépendant pendant trois ans parce qu'il n'était pas d'accord avec son parti sur sa politique à l'égard du Québec. Paul Hellyer a quitté le Parti libéral en 1971 et a siégé comme député libéral indépendant pour protester le manque d'initiatives dans le domaine du logement; en 1972, il a joint les rangs des Progressistes-conservateurs. Le cas le plus récent a été la démission de Robert Toupin du caucus progressiste-conservateur en mai 1986 pour protester contre la politique du parti envers le Québec; M. Toupin a siégé comme indépendant jusqu'au 16 décembre, et il a alors annoncé qu'il se joignait au caucus néo-démocrate. Au Canada, il y a eu depuis 1940 près de 40 défections, dont la plupart ont entraîné une rupture définitive avec la formation politique initiale.

La défection, comme la dissidence, est un geste individuel. Depuis 1940, ce n'est qu'à trois reprises que deux députés ou plus ont quitté ensemble un parti. En 1964, deux députés créditistes se sont joints aux Progressistes-conservateurs. Les deux autres défections ont résulté d'un désaccord sur la conscription: en février 1943, trois députés libéraux du Québec ont franchi le parquet de la Chambre pour former le Bloc populaire canadien (il s'agit du seul cas depuis 1940 où un groupe de députés ont quitté ensemble un même parti pour en former un autre) et, en novembre 1944, quatre autres Libéraux du Québec les imitaient pour devenir indépendants ou pour rallier le Bloc populaire.

Les dissidents quittent leur parti lorsque les tentatives de conciliation et les menaces de sanctions de leur caucus ne donnent aucun résultat et que leur dissidence ou leur abstention lors d'un scrutin ne traduirait pas la pleine mesure de leur mécontentement. Il en est de même en Grande-Bretagne, où la défection comme forme de protestation demeure le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

fait de députés isolés(54). Cependant, en mars 1981, la scène parlementaire britannique a été le théâtre d'une défection massive, lorsqu'une douzaine de députés travaillistes ont quitté leur parti pour se joindre au Parti social-démocrate, qui a rallié plus tard une autre douzaine de députés travaillistes et un député conservateur. Cette défection tenait surtout au mécontentement suscité par les politiques du Parti travailliste et à l'optimisme quant aux chances du nouveau parti aux élections. Le fait que les trois quarts des députés qui avaient rallié le Parti social-démocrate ont perdu leur siège aux élections suivantes confirme le prix élevé qu'ont à payer les députés qui laissent un parti pour un autre(55). Au Canada et en Grande-Bretagne, les défections massives sont relativement rares, surtout si l'on tient compte de ce qui s'est produit en Inde, par exemple, où le quart des députés du Parti du Congrès ont fait défection en 1969 pour protester contre la direction du parti(56). En fait, les défections sont devenues un tel problème en Inde qu'une loi a été adoptée en 1985 pour empêcher les députés de rallier un autre parti et même de voter contre leur parti sans autorisation(57). Le nombre de défections a été très élevé, particulièrement dans les années 60, sans parler du problème des députés qui changeaient souvent de parti, jusqu'à cinq fois dans certains cas. Non seulement ces défections étaient préjudiciables à la stabilité des gouvernements des États et du pays, mais elles dénotaient une grande indifférence face aux convenances politiques, à l'opinion publique et aux préoccupations concernant la corruption(58). L'Inde et d'autres pays du Tiers monde connaissent les mêmes difficultés que sir John A. Macdonald a eues avec les députés "sans attaches", mais ils

---

(54) Ibid., p. 366.

(55) Rose (1986), p. 36.

(56) Miners (1971-1972), p. 12.

(57) Sudarshan Agarwal, "The Anti-defection Law in India", The Parliamentarian, vol. 67, n° 1, janvier 1986, p. 24.

(58) Ibid., p. 23.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

ne peuvent se permettre de créer une discipline de parti et un gouvernement stable aussi graduellement que l'ont fait le Canada, la Grande-Bretagne et d'autres pays. En raison du grand nombre d'élus et d'électeurs, il est encore plus difficile d'établir une discipline de parti en Inde; il faut donc faire au moyen d'une loi ce que d'autres pays ont fait avec le temps.

Dans des pays comme le Canada et la Grande-Bretagne, les défections peuvent avoir des répercussions particulières sur les gouvernements minoritaires, si un parti d'opposition cherche à attirer les députés mécontents de la direction du parti ministériel en vue d'accroître sa représentation à la Chambre. Un parti qui n'est pas suffisamment représenté dans certaines régions peut également tenter d'encourager des députés à se rallier à lui pour se donner une envergure nationale, préoccupation constante dans le contexte canadien. Pour attirer un député, un parti peut lui offrir un poste au Cabinet ou une nomination honorifique, ou du moins les lui promettre. En 1977, par exemple, les Libéraux, qui avaient peu de députés de l'Ouest, ont encouragé un député bien connu de cette région, Jack Horner, à quitter les Progressistes-conservateurs; M. Horner a franchi le parquet pour se joindre aux Libéraux le 20 avril et il a été nommé ministre sans portefeuille le lendemain. À l'Assemblée législative de l'Ontario, un député du NPD de la région nord de la province, David Ramsay, s'est joint en octobre 1986 au gouvernement minoritaire libéral, au milieu d'accusations voulant qu'il se soit fait promettre diverses récompenses pour franchir le parquet et augmenter la représentation libérale dans le nord de la province. En général, l'antagonisme des anciens collègues du transfuge est encore plus marqué lorsqu'il semble qu'une récompense soit le prix de la défection. Les partis qui ont de bonnes chances de remporter les élections peuvent cependant encourager des députés à accepter les sacrifices personnels et politiques d'une défection en échange d'une récompense différente, le succès électoral(59).

Les grands partis peuvent offrir aux députés des tiers partis de meilleures chances de se faire élire et d'obtenir un poste au

---

(59) Pentney (1977), p. 367.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Cabinet, ce qui peut expliquer pourquoi, depuis les années 40, un si grand nombre de transfuges sont passés de tiers partis à l'une des deux grandes formations politiques. Par ailleurs, les défections des partis libéral et progressiste-conservateur ont généralement profité à l'autre grand parti ou augmenté le nombre d'indépendants. Évidemment, toutes ces défections n'ont pas été sollicitées, et seule une étude de chaque cas montrerait jusqu'à quel point la sollicitation est un facteur. La vérité est qu'elle ne peut guère influer sur un député qui n'est pas déjà mécontent de son parti.

CONCLUSION

Dans de nombreux pays, la discipline de parti est une caractéristique dominante de la vie parlementaire. Convaincus de sa contribution à la stabilité du gouvernement, les parlements de certains pays l'ont même imposée par la voie législative. Toutefois, l'avènement de la discipline de parti complique le rôle du député en tant que représentant de l'électorat. Les députés sont devant un dilemme, car les électeurs persistent à voter pour le parti plutôt que pour le candidat, tout en se plaignant du manque d'indépendance de leurs représentants qui suivent toujours la ligne du parti(60). La politique partisane joue un grand rôle pour déterminer le parti qui formera le gouvernement, mais elle ne facilite pas nécessairement la représentation de l'électorat. En effet, les électeurs peuvent estimer que leur député n'est pas en mesure de bien les représenter s'il appartient à un parti qui rejette leurs vues(61). Par ailleurs, de nombreux députés peuvent se sentir fortement engagés non seulement envers leur parti, mais aussi envers leur électeurs et la nation(62). Sur certaines questions, ils peuvent avoir de la difficulté

---

(60) Judge (1980), p. 50.

(61) Irvine (1982), p. 781.

(62) Rivington (1983), p. 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

à concilier leurs loyautés envers diverses instances, mais la discipline de parti est tellement forte qu'en général, ils honorent avant tout leurs obligations envers leur parti. Par ailleurs, si des députés décident de placer leurs obligations envers les électeurs au-dessus de celles envers le parti, ils peuvent voter contre leur parti ou le quitter. Toutefois, le prix à payer est élevé, et les électeurs ne sont pas toujours reconnaissants. De plus, l'étiquette d'un parti est maintenant tellement importante lors des élections qu'un député qui n'a pas l'appui total d'un parti ou qui a changé de parti entre les élections peut voir ses chances d'être réélu considérablement réduites.

BIBLIOGRAPHIE

Agarwal, Sudarshan, "The Anti-defection Law in India", The Parliamentarian, vol. 67, n° 1, janvier 1986.

Atkinson, Michael, "Comparing Legislatures: The Policy Role of Backbenchers in Ontario and Nova Scotia", Revue canadienne de science politique, vol. 13, n° 1, mars 1980.

Canada, Chambre des communes, Débats, 12 juillet 1955.

Courtney, John C., "Recognition of Canadian Political Parties in Parliament and in Law", Revue canadienne de science politique, vol. 11, n° 1, mars 1978.

Crowe, Edward, "The Web of Authority: Party Loyalty and Social Control in the British House of Commons", Legislative Studies Quarterly, vol. 11, n° 2, mai 1986.

Flavelle, Lucinda et Philip Kaye, "La discipline de parti et le vote en chambre", Revue parlementaire canadienne, vol. 9, n° 2, été 1986.

Franklin, Mark, Alison Baxter et Margaret Jordan, "Who Were the Rebels? Dissent in the House of Commons, 1970-1974", Legislative Studies Quarterly, vol. 11, n° 2, mai 1986.

Irvine, William, "Does the Candidate Make a Difference? The Macro-Politics and Micro-Politics of Getting Elected", Revue canadienne de science politique, vol. 15, n° 4, décembre 1982.

Jackson, Keith, "Caucus -- the Anti-Parliament System?", The Parliamentarian, vol. 59, n° 3, juillet 1978.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Jaensch, Dean, The Australian Party System, Sydney, George Allen and Unwin, 1983.

Judge, David, "British Representative Theories and Parliamentary Specialisation", Parliamentary Affairs, vol. 33, n° 1, hiver 1980.

Lemco, Jonathan et Peter Regenstreif, "Less Disciplined MPs", Options politiques, vol. 6, n° 1, janvier 1985.

MacGuigan, Mark, "Parliamentary Reform: Impediments to an Enlarged Role for the Backbencher", Legislative Studies Quarterly, vol. 3, n° 4, novembre 1978.

Mahler, Gregory S., "The Westminster Model Away from Westminster: Is It the Only Way?", The Parliamentarian, vol. 67, n° 3, juillet 1986.

Massicotte, Louis, "Le Parlement du Québec en transition", Administration publique du Canada, vol. 28, n° 4, hiver 1985.

Miners, N.J., "Floor Crossing and Pork-Barrel Politics in New Nations", Parliamentary Affairs, vol. 25, n° 1, hiver 1971-1972.

Norton, Philip, "The Organization of Parliamentary Parties", dans S.A. Walkland, The House of Commons in the Twentieth Century, Essays by Members of the Study of Parliament Group, Oxford, Clarendon Press, 1979.

Norton, Philip, "The Changing Face of the British House of Commons in the 1970s", Legislative Studies Quarterly, vol. 5, n° 3, août 1980.

Norton, Philip, "Britain's Reform Parliament," The Parliamentarian, vol. 67, n° 2, avril 1986.

Pentney, John, "Worms that Turned: The Inter-Party Mobility of British Parliamentary Candidates since 1945", Parliamentary Affairs, vol. 30, n° 4, automne 1977.

Pross, Paul, "Parliamentary Influence and the Diffusion of Power", Revue canadienne de science politique, vol. 28, n° 2, juin 1985.

"Le recrutement des candidats à la députation: comment s'y prennent les partis", Le gouvernement parlementaire, vol. 2, n° 2, hiver/printemps 1981.

Reid, Escott, "The Rise of National Parties in Canada", dans Hugh G. Thorburn, Party Politics in Canada, 5e éd., Scarborough, Prentice-Hall, 1985.

Rivington, Lynda, "Le saint des saints: le rôle du caucus", Le gouvernement parlementaire, vol. 4, n° 1, 1983.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Rose, Richard, "Still the Era of Party Government", Parliamentary Affairs, vol. 36, n° 3, été 1983.

Rose, Richard, "British MPs, More Bark than Bite?", dans Ezra Suleiman, Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics, New York, Holmes and Meier, 1986.

Stanfield, Robert, "The Role of National Parties", Options politiques, vol. 5, n° 4, juillet 1984.

Thorburn, Hugh G., "The Development of Political Parties in Canada", dans Hugh G. Thorburn, Party Politics in Canada, 5e éd., Scarborough, Prentice-Hall, 1985.